



**HAL**  
open science

## Compétitions dans le secteur de l'eau

Dominique Lorrain

► **To cite this version:**

| Dominique Lorrain. Compétitions dans le secteur de l'eau. 2009. hal-00995122

**HAL Id: hal-00995122**

**<https://enpc.hal.science/hal-00995122v1>**

Preprint submitted on 22 May 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Compétitions dans le secteur de l'eau

Dominique Lorrain  
CNRS (CEMS/EHESS) , juillet 2009

### Résumé

Le secteur de l'eau a connu depuis les années 1980 et les politiques de libéralisation des transformations très importantes. Avec l'intervention de grandes firmes privées, d'ingénieries et de consultants internationaux, de banques de développement et de fonds d'investissements le marché s'est globalisé. Ce phénomène a eu comme conséquence de modifier la relation puissance publique/opérateur qui jusqu'alors se jouait exclusivement dans le cadre d'un monopole territorial. A partir d'une étude des firmes et de leurs transformation ce texte soutient un triple argument. Premièrement, la concurrence "pour" le marché est plus vive qu'on le dit car le nombre de compétiteurs s'est accru. Deuxièmement, à cette concurrence la plus connues s'ajoutent trois compétitions de second rang : une concurrence vive sur les choix globaux (les préalables), une concurrence avec les ingénieristes et les industriels de l'environnement sur différents maillons du cycle technique, une compétition entre l'eau du robinet et l'eau en bouteille. Troisièmement, cette situation de l'industrie de l'eau a des conséquences sur les relations entre puissance publique et firmes qui furent pensées comme relevant d'un seul monopole local. Les opérateurs n'ont pas tout le pouvoir ; ils doivent prendre en compte les quatre types de compétition, ils doivent écouter le gouvernement local et veiller à leur réputation. Cela éclaire d'un autre jour les débats sur les monopoles et leur régulation ; elle invite à revoir la théorie du monopole naturel, conçue à la fin du 19<sup>e</sup> siècle pour des situations de monopole territorial et de face à face fermé entre la puissance publique et la firme. Le monde actuel est plus ouvert et plus concurrentiel, ce qui contribue à rééquilibrer les relations entre les gouvernements et les grandes firmes privées.

### Mots clés.

Secteur de l'eau, marché de l'eau, globalisation, compétition, monopole naturel, grandes firmes  
Opérateur, ingénierie, consultant, banques d'investissement, fonds de private equity

### Abstract

Since the 1980' and the policies of liberalisation the water sector has experienced many changes. It has become more global due to the growing role of large operators as well as engineering companies, consultancies, development banks and private equity funds. In this article based on a review of the transformation of the water firms a triple argument is developed. First competition "for" the market is more important as frequently said, the number of private operators has increased. Second, in addition it is necessary to consider a second rank's competition with three components: a competition on the global choice (public vs private operator), a competition with others actors - as engineering companies, heavy engineering and industrial firms -, which are providing services or equipment on specific parts of the supply chain, and finally a competition between tap water and bottle water. Third, these transformations have an impact on the public-private relationship which used to be organised as a local monopoly, only. The local operators have not all the power ; they must consider the four types of competition, they must listen local government and pay attention to their reputation. The conclusion suggest to reconsider the monopoly and regulation theory. It was set up at the end of the 19<sup>th</sup> century when the relationship between public authority and private operator could be represented as a closed face to face. The present world is more open and more competitive, this contributes to rebalance the equilibrium between local governments and large private firms. .

### Key words

Water sector, water market, globalization, competition, natural monopoly, large firms. operator, engineering, consultant, investment bank, private equity fund

A bien des égards le secteur de l'eau a des caractéristiques spécifiques qui en font pour beaucoup "the ultimate utility", difficile à inscrire dans le marché<sup>1</sup>. C'est un très ancien service, antérieur aux réseaux techniques de la fin du 19<sup>e</sup> siècle (électricité, gaz et téléphone) et il est souvent perçu comme un bien naturel. Il est très capitalistique. Il génère d'importantes externalités positives (santé publique) et c'est un bien qui implique de nombreuses parties prenantes parce que l'eau traverse les territoires. Pourtant ce secteur a connu depuis les années 1980 et les politiques de libéralisation des industries de réseaux des transformations très importantes. Avec l'intervention de grandes firmes privées, d'ingénieristes internationaux, de banques de développement et de fonds d'investissements il s'est globalisé. Ce phénomène a eu comme conséquence de modifier la relation puissance publique/opérateur qui jusqu'alors se jouait exclusivement dans le cadre d'un monopole territorial. De ce fait, la lecture de cette relation à partir du contrat et de sa régulation doit être complétée par une prise en compte de la firme : sa stratégie, son positionnement sur les marchés..

Désormais, dans un monde plus globalisé la relation entre la puissance publique et l'opérateur, qui s'organise localement au niveau de chaque contrat, s'articule aussi aux grands cycles mondiaux. Les conceptions des modèles de services urbains circulent ; les firmes sont en concurrence, les secteurs le sont aussi ; les investisseurs comparent. Les contrats n'existent pas indépendamment des firmes qui elles mêmes s'enchaînent dans des échanges mondiaux. Les facteurs exogènes au contrat doivent être pris en compte. Autrement dit, pour discuter de manière équilibrée des résultats locaux des contrats il faut introduire le comportement des firmes qui, parce qu'elles sont cotées en bourse, se trouvent soumises aux cycles généraux des marchés. Ce qui se passe à cet étage supérieur a des effets sur la résolution de problèmes au niveau local. Il y a une relation entre le grand cycle de l'économie – *boom and bust* – et les annonces de signatures et de résiliation des contrats. Ceci conduit à relativiser l'explication par le seul design institutionnel<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Une première version a été publiée dans un numéro spécial de la revue *Flux* n° 52/53, avril-septembre 2003, sous le titre "Les quatre compétitions dans un monopole naturel". Le texte actuel correspond à une version profondément remaniée et actualisée. Il s'appuie sur mon suivi des firmes d'infrastructures. Je suis aussi redevable d'échanges avec plusieurs personnes : Mohammed Benblidia (ancien directeur de l'eau en Algérie), Anna Britto (Université Fédérale de Rio de Janeiro), Jean Pierre Elong Mbassi (United Cities & Local Governments of Africa), Richard Franceys (University of Cranfield), Sylvie Jaglin (Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Latts).

Une lecture globale, en considérant les firmes, fait aussi mieux ressortir plusieurs structurations possibles de l'offre et les différents mécanismes de mise en compétition qui s'y trouvent rattachés. S'impose d'abord la figure de l'opérateur en monopole, sur tout le réseau. Il peut être public ou privé. Il gère l'ensemble du "cycle local" de l'eau (du pompage au rejet). Cette unité du cycle technique et de l'opérateur correspond à la tradition politique et industrielle depuis le 19<sup>ème</sup> siècle. Sur une population mondiale de 6,3 milliards d'habitants, les exploitants privés de ce cycle délivrent l'eau à environ 380 millions de personnes, soit 6%<sup>3</sup> ; a contrario 94% des humains relèvent d'une gestion publique. Quand on évoque "les firmes de l'eau" c'est à ces acteurs privés auxquels il est fait référence. L'histoire montre au départ un très petit nombre d'acteurs renforcés par la privatisation britannique, puis entre 1996 et 2001 par l'entrée des électriciens, celle des firmes de construction et des conglomérats. A partir de ce point haut commence un reflux : retrait de tous les électriciens, affaiblissement des firmes anglaises de l'eau par les objectifs de la régulation, interrogations pour les autres. Revient-on pour autant à un oligopole mondial ? A regarder les choses de plus près il apparaît que d'autres opérateurs du cycle rentrent dans le grand jeu mondial ; ils proviennent des pays émergents et de la transformation d'entreprises publiques.

Ensuite une seconde offre privée doit être prise en compte mais pour la saisir il faut affiner l'idée de l'opérateur unique et introduire des notions d'économie industrielle en regardant les maillons du cycle local : pompage, traitement, distribution, collecte des eaux usées, retraitement et rejet. L'exploitant qui gère tout le cycle, pour tous les usagers, dans une agglomération donnée correspond à un cas de figure. Un autre cas tout aussi important correspond à des firmes privées qui interviennent sur des parties spécifiques du système technique géré par un opérateur public.

Dans ce texte nous soutenons un triple argument. Premièrement, la concurrence est plus vive qu'on le dit car le nombre de compétiteurs s'est accru. Deuxièmement, à cette concurrence "pour" le marché s'ajoute une compétition de second rang. Elle s'applique à trois étapes : une concurrence vive sur les choix globaux (les préalables), une concurrence avec les ingénieristes et les industriels de l'environnement sur les maillons du cycle technique, une compétition entre l'eau du robinet et l'eau en bouteille. Troisièmement, cette lecture globale de l'industrie de l'eau éclaire d'un autre jour les débats sur les monopoles et leur régulation ; elle invite à revoir la théorie du monopole naturel, conçue à la fin du 19<sup>e</sup> siècle pour des situations de monopole territorial et de face à face fermé entre la puissance publique et la firme.

---

<sup>2</sup> Guasch J.L., 2004. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing It Right. WBI Development Studies, The World Bank, Washington D.C.

<sup>3</sup> Veolia 80 Mh, Suez 76, Industrie britannique 60 et internationale 30, Saur 20, firmes américaines 30, autres firmes. Rapport aux actionnaires. Voir aussi, United Cities and Local Governments, Role of Local Governments in water supply and sanitation, 2009

## 1. Une brève histoire des marchés de l'eau et des exploitants privés.

Plaçons nous en 1985, année où la Lyonnaise des Eaux<sup>4</sup> signe sa première concession significative à l'international, à Macao. Les firmes privées ayant alors une certaine envergure se comptent sur les doigts d'une main. On trouve la Compagnie Générale des Eaux, l'autre groupe historique français mais à l'époque elle se développe à vive allure en France dans une stratégie de conglomérat<sup>5</sup>. La Saur, vient juste de changer d'actionnaires et rejoint le groupe Bouygues ; c'est une petite firme de 4 millions de consommateurs ; son plus gros contrat urbain est celui de Nîmes et elle a des opérations en Afrique. La France demeure une exception avec 65% du secteur en gestion déléguée<sup>6</sup>. La gestion publique reste totalement dominante dans le reste du monde. Les firmes privées sont alors peu nombreuses et dans chaque pays elles occupent une position minoritaire. En Italie la gestion publique domine avec 95% du marché. La première entreprise, Italgas diversifiée dans l'eau sert environ deux millions de consommateurs ; les autres firmes privées sont de petite taille et servent en tout environ un million de personnes. En Grande Bretagne, les 28 Statutory Water Companies, vestiges d'un premier développement local des réseaux et qui ont échappé aux municipalisations, puis à la régionalisation, distribuent 25% de l'eau potable et ne font pas d'assainissement. Aux Etats-Unis, pays de la libre entreprise, les opérateurs privés (*investor-owned*) représentent moins de 10% du marché ; American Water Works compte 1 million de consommateurs ; United Water, le numéro deux, moins de 500 000.

### 1.1. La décennie libérale: 1990-2000.

La privatisation britannique de dix compagnies régionales va fonctionner comme un déclencheur. L'offre s'en trouve immédiatement modifiée et des entreprises régionales tranquilles vont aussitôt mener des politiques pour se diversifier en dehors de leur cœur régulé. Les plus grandes vont se développer à l'international. Mais surtout, cette opération va être précédée puis accompagnée d'un formidable corpus qui justifie et légitime le recours au secteur privé. Les britanniques font ce que les français n'ont pas fait malgré plus d'un siècle d'expérience : produire une argumentation dans des registres politiques et économiques qui rende intelligible cette organisation particulière du service public. Cette construction a eu d'emblée une ambition universelle de sorte qu'elle a servi de référence pour des opérations dans de nombreux pays émergents.

<sup>4</sup> En 1997, Lyonnaise des Eaux fusionne avec Suez. En 2001, le groupe se dénomme simplement Suez. La branche environnement, héritage de Lyonnaise des Eaux, devient Suez Environnement. En juillet 2008 la fusion entre Gaz de France et Suez conduit à autonomiser cette branche et à son introduction en bourse.

<sup>5</sup> A partir de son cœur de métier dans les réseaux urbains le groupe se diversifie dans les travaux (EEI), la construction (Campanon Bernard, SGE), les maisons individuelles, la promotion immobilière, les parcs de stationnement. Il entre dans la télévision payante (Canal Plus) le téléphone mobile (Cegetel), les réseaux câblés locaux, les services à la personne (santé, restauration collective) et les loisirs (parcs à thèmes, casino). En 1998, le groupe Compagnie Générale des Eaux est rebaptisé Vivendi. En 2000, les activités d'environnement sont regroupées dans Vivendi Environnement qui, en 2003, s'est transformée en Veolia Environnement.

<sup>6</sup> Guérin-Schneider L., Lorrain D., Note de recherche sur une question sensible ( les relations puissance publique- firmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ), *Flux* n°52-53, 2003, p. 46.

A la même époque intervient un changement d'analyse à la Banque mondiale. Après avoir consacré une énorme énergie au développement rural elle se tourne vers les villes et pointe le rôle des infrastructures dans le développement<sup>7</sup>. Elle soutient activement les grandes opérations de concession. La compétition oppose alors le plus souvent Lyonnaise des eaux, Thames Water, North West Water. Le club des internationalisés reste encore limité. A cette époque, le 4<sup>ème</sup> groupe anglais, Anglian, participe à plusieurs opérations comme associé de la Lyonnaise. La Saur est peu active hormis une entrée en Angleterre dans des Statutory Water Companies. Severn Trent demeure assez prudente et Biwater joue les franc tireurs, en embuscade. Ces premières opérations à l'étranger marchent. Elles justifient un investissement croissant du secteur privé en faveur du développement des infrastructures<sup>8</sup> ; la doctrine se trouve confortée.

Le changement du secteur de l'eau potable doit aussi s'apprécier par rapport à des forces qui lui sont extérieures. Le contexte d'alors est favorable aux marchés. Toute l'économie est en croissance. Celle à deux chiffres de la nouvelle économie laisse entrevoir une croissance économique ininterrompue. Portés par cette confiance dans l'avenir, les investissements privés dans les infrastructures vont augmenter considérablement jusque 1997<sup>9</sup>. De nouvelles firmes entrent dans le secteur.

L'industrie électrique est libéralisée aux Etats-Unis (1992-96) et privatisée en Grande Bretagne (1990-91). Ces réformes vont rapidement conduire à une recomposition du secteur qui par effet de dominos va s'étendre au-delà. La fin de la *golden-share* en Grande-Bretagne à partir de décembre 1995, donne le signal des grandes restructurations. Les électriciens américains entrent en force et reprennent huit des douze distributeurs régionaux. Des firmes d'eau et d'électricité s'associent : Northwest Water et Norweb, Welsh Water et Swalec, Scottish Power et Southern Water. En Allemagne, les deux grands électriciens RWE et Veba<sup>10</sup> commencent à se diversifier à leur tour. Ils se préparent à la libéralisation mais restent encore prudemment sur leur marché. Le nombre de joueurs du secteur de l'eau augmente potentiellement mais pour les grands dossiers internationaux de 1997 (Manille, Djakarta) on retrouve toujours les mêmes.

Vers 1997-98, les premiers résultats de la libéralisation des secteurs électriques et des télécommunications font ressortir une baisse des prix et une innovation de l'offre, ce que les réformateurs s'empressent d'imputer à la concurrence. En fait, la productivité dans les télécommunications a aussi pour source l'adoption de nouvelles technologies et une hausse rapide

---

<sup>7</sup> Nation Unies, Douzième session de la commission des établissements humains, Carthagène (Colombie), 24 avril-3 mai 1989.

<sup>8</sup> "World Development Report 1994", the World Bank, Oxford University Press, 1994. D. Lorrain, Le politique sans le dire (la politique de la Banque mondiale, RFAP, 2003.

<sup>9</sup> Source, the World Bank, "PPI projects data base", pour une présentation voir PPIAF annual report 2002, [www.ppiaf.org](http://www.ppiaf.org).

du nombre des clients (économie d'échelle) tandis que la production électrique bénéficie des nouvelles centrales au gaz et d'un cycle du prix du pétrole exceptionnellement bas de 1991 à 2001 (baril autour de 20\$) qui se diffuse sur les autres sources d'énergie. Mais qu'importe les facteurs explicatifs, retenons que progressivement se fait jour dans les institutions internationales l'idée que le secteur de l'eau pourrait être plus performant si le nombre des opérateurs augmentait. C'est le moment où se construit l'argumentaire d'un grand marché potentiel de 600 G\$. Les chiffres sont impressionnants et ils vont impressionner<sup>11</sup>. Deux groupes américains font leur entrée : Bechtel, Enron. En 1998, la libéralisation du secteur électrique en Europe continentale accélère la transformation de l'offre. Les firmes mènent des stratégies multi-utilities et se développent dans plusieurs réseaux . E.ON, RWE, Enel, Endesa, Iberdrola. explorent toutes les options : l'eau, les télécommunications, l'international (encadré 1).

Dans une phase croissante du cycle économique toutes les anticipations se font à la hausse sans considération pour les ratios habituels. Leur arrivée dans le secteur de l'eau change complètement la donne avec parfois des effets d'emballement. Les prix d'achat des opérateurs qui se négociaient autour de 0,7 fois le chiffre d'affaires, ou 6 fois l'Ebitda<sup>12</sup> vont exploser ; certaines opérations se font à 15 fois la première valeur et 30 fois la seconde<sup>13</sup>. Union Fenosa, le troisième électricien espagnol, achète en 1999 50,7% du capital de la petite Cambridge Water pour 54.2 M£, soit une valeur d'achat rapportée au chiffre d'affaires de 5,7. A la fin de l'année 2000, le rachat de E'Ttown par Thames et de United Water par Ondeo se fait autour de 14 fois l'Ebitda<sup>14</sup>. En 2002, le rachat de l'industriel du traitement de l'eau BetzDearborn par General Electric se fait à 8.3 fois l'Ebitda et 1.8 fois le chiffre d'affaires ; les analystes considèrent que c'est cher payé<sup>15</sup>. Ces années 1998-2001, correspondent au maximum d'une diversification de l'offre. En un peu plus de dix ans, on est passé d'un secteur où seul un groupe français avait une compétence d'exploitation à l'international, à une offre qui compte une vingtaine de firmes, provenant des Etats-Unis, d'Angleterre, d'Allemagne, d'Espagne des Pays-Bas. L'année 2000, représente un point haut dans l'abondance de l'offre.

### ***1.2 Le reflux, 2001-2003.***

Ce nouvel état ne va durer que le temps d'une promesse. Très rapidement les effets de la libéralisation du secteur électrique en Europe se font sentir. Dans un premier temps les prix baissent et avec eux les marges. La diversification dans l'eau ne permet pas de compenser ce qui est perdu dans le marché principal. Les nouveaux entrants découvrent qu'au-delà d'un argument

---

<sup>10</sup> Veba a pour branche électrique PreuBenElektra ; la fusion avec Viag (l'homologue de Bavière) annoncée en Octobre 1999, donnera naissance à E.ON

<sup>11</sup> Cosgrove J. and F. R. Rijsberman, "World water Vision", the World Water Council, 2000.

<sup>12</sup> Ebitda : Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization.

<sup>13</sup> Exposé du directeur de la stratégie de la Saur, groupe HEC, février 2003.

<sup>14</sup> Financial Times November 23, 2000. Dans le cas d'Ondeo il s'agit de l'achat des 67% du capital qui n'étaient pas détenus.



très général sur une même dimension infrastructurelle de ces secteurs, l'eau et l'électricité ressortent de métiers différents, aux profitabilités différentes. La fin de l'année 2000 sera celle du dégonflement de la bulle des nouvelles technologies et 2001 celle de tous les grands ajustements. Aux Etats-Unis, la crise électrique en Californie (hiver 2000 et printemps 2001), puis la faillite d'Enron et de nombreux traders en énergie (2002) placent tout l'industrie électrique sous tension. Le monde entre dans une période de turbulences et, comme disent les marins, il faut réduire la voilure. Les électriciens se recentrent sur leur marché principal et vendent les actifs non stratégiques. Les uns après les autres ils sortent du secteur de l'eau (**encadré 1**). Subsistent de cette phase, trois groupes : Nuon l'entreprise publique néerlandaise qui cherche à se diversifier, Italgas uniquement présente en Italie et surtout le grand groupe allemand RWE solidement présent dans trois pays industriels, les Etats-Unis, l'Allemagne et l'Angleterre et actif à l'international par Thames Water.

Trois autres phénomènes se conjuguent pour établir ce cycle de reflux : le durcissement de la régulation britannique, la faillite d'Enron et le nouveau regard des marchés, le ralentissement des opérations à l'international.

Un premier facteur de changement tient au durcissement de la régulation britannique. Pendant les deux premiers cycles de cinq ans le régulateur avait accordé à l'industrie des hausses de tarifs supérieures à l'inflation (+5.4% et +1.5%). Elles devaient permettre de faire des investissements de rattrapage (ce qui fut fait) mais elles se sont aussi traduites par de formidables profits. C'est ce second résultat qui va marquer les esprits. Tout se passe pour le troisième cycle de négociation comme si, avant de prendre sa retraite, le régulateur indépendant, Ian Byatt, voulait remettre les choses à plat. Cette fois, les firmes reçoivent un facteur K négatif pour la période 1999-2004, avec un effort qui porte principalement sur la première année (-12%). A partir de 2000 l'industrie se trouve en état de choc, littéralement sinistrée (**encadré 2**). Elle sous-performe l'indice Footsie, donc les firmes n'attirent plus aisément le capital en bourse. Elles doivent revoir leurs investissements. L'industrie anglaise de l'eau qui avait été le principal apporteur de nouveaux acteurs va se trouver en position de repli. Plusieurs firmes étudient un découplage de la propriété des actifs, de l'exploitation. Le terme en usage est "le financement par la dette" ce qui veut dire que les firmes vendent leurs actifs à des investisseurs financiers dans la majorité des cas<sup>15</sup> qui eux mêmes empruntent sur les marchés. A l'international le repli est conséquent. Après le déploiement généralisé de 1993-1995, l'heure est à la prudence. Severn Trent avait amorcé le mouvement, suivie par North West Water. Anglian met en vente ses actifs internationaux en 2002. Trois groupes conservent une présence internationale mais selon des poids fort différents. Biwater qui

<sup>15</sup> PR Newswire, Feb 28, 2002.

<sup>16</sup> Rappelons l'exception du Pays de Galles qui organise une reprise mutualiste de Welsh Water. Voir K. Bakker, (2003), Du privé au mutuel, Flux n° 52/53, avril-septembre, pp. 87-99.

intervenait surtout dans des pays à risques, s'allie à Nuon l'électricien public de la région d'Amsterdam. Kelda, le n° 5, est présent aux Etats-Unis par son rachat d'Aquarion en 2000 et d'autres opérations en Nouvelle Angleterre. Le seul groupe qui reste présent sur les grandes opérations est Thames Water. Au début, cette firme avait adopté une stratégie prudente. Son rachat, à l'automne 2000, par RWE l'adosse à un grand groupe qui lui permet d'échapper à la tyrannie des *Quarterly Reports* et de conduire une stratégie de long terme.

La faillite d'Enron, et la disparition de sa filiale Azurix qui quelques années plus tôt ambitionnait de concurrencer les maisons les mieux installées<sup>17</sup>, correspond à un second marqueur. Avec cette faillite ce sont Wessex Water, des opérations en Argentine, aux Etats-Unis, au Mexique (Mexico, Cancun et Monterrey) qui cherchent preneur<sup>18</sup>. Cette faillite d'Enron est symbolique car son modèle avait fasciné l'industrie financière<sup>19</sup>. Donc son effondrement change le regard. Après un optimisme à tout crin, des prises de risques exagérées les analystes financiers regardent autrement le secteur. Arrêtons nous un instant sur les ratios utilisés lors de chaque période pour lire la performance.

Au début, le ratio retenu pour évaluer une opération est celui de la rentabilité des fonds propres (*Return on Equity*). Il se calcule en rapportant le résultat net aux fonds propres sur une année ou sur la durée de l'opération. Il était souvent complété par la "valeur actuelle nette" d'un projet qui peut se définir comme "la différence entre la valeur actuelle des excédents nets d'exploitation attendus et celle du capital investi". Dans cette lecture, on travaille sur la totalité du projet<sup>20</sup>. Si le RoE est calculé sur l'ensemble du cycle, les pertes des premières années sont absorbées par les cash-flows positifs de la deuxième partie de la courbe, les opérations sont "jouables". La méthode de la "valeur actualisée nette" correspond aussi à une lecture optimiste, elle prend en compte la totalité de la courbe des cash flows. Puis à partir de 2002, des critères faisant plus appel à des notions financière pour l'entreprise vont prendre de l'importance. La "création de valeur" se détermine en comparant le ROCE (*Return on Capital Employed*<sup>21</sup>) au coût moyen pondéré du capital. Le "free cash flow" permet de déterminer la marge de manœuvre financière de l'entreprise. Il se calcule "en retranchant les investissements non financiers et le versement des dividendes à la marge brute d'autofinancement (ebitda); s'il est positif cela montre que l'ebitda couvre les investissements industriels". Le "free cashflow", correspond à une lecture prudente. Est prise en

<sup>17</sup> *Financial Times* March 8, 2002, "Advisers told Suez to adopt Enron model".

<sup>18</sup> Les opérations américaines seront reprises par American Water Works qui conforte sa place de leader ; celles du Mexique par Ondeo. L'activité en Argentine sera reprise par une entreprise publique.

<sup>19</sup> Lorrain, D. Because the market says so. Brokers and managers in the electricity industry. *Sociologie du travail*, vol. 49, 5. [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)

<sup>20</sup> La courbe des cash-flows des grandes opérations de concession ou de BOT se caractérise structurellement par des valeurs négatives en début de période, car l'opérateur investit, et des gains ensuite.

<sup>21</sup> Les "capitaux employés dans l'entreprise" se calculent en ajoutant aux immobilisations corporelles et incorporelles nettes, les écarts d'acquisition, les immobilisations financières et les besoins en fonds de roulement, moins les provisions pour risques et charges.

compte la disponibilité pour chaque année. Comme les premières années d'une opération se caractérisent toujours par des cash-flows négatifs, l'usage de ce critère rend impossible bon nombre d'opérations. Il faut renoncer, ou adopter des solutions où les engagements de la firme sont moindres.

Cette manière de penser et de calculer montre, si besoin était, l'importance des modèles de références et des instruments financiers utilisés et leurs conséquences concrètes. Ils pèsent sur la conception de la "bonne" organisation des marchés, sur les méthodes de calcul. Sur la décennie 1992-2002, les financiers n'ont pas eu la même lecture de phénomènes réels qui ne changeaient pas tant que cela. Le retournement de 2001-03 ne s'explique pas par les besoins qui se seraient évanouis, mais bien plus par la différence du regard que les financiers ont porté sur les affaires à quelques années d'intervalle. Il explique pour partie les emballements dans la phase optimiste, et les difficultés dans la phase de rigueur.

Troisièmement, le "grand marché" dont parlaient les analystes et qui avait vu affluer les candidats, ne se trouve pas au rendez vous. Les besoins sont bien là, immenses, parfois avec une intensité tragique si on prend le temps de voyager et d'observer<sup>22</sup>. Mais besoin n'équivaut pas marché. Cette crise révèle plusieurs propriétés. Les opérations sont d'abord suspendues à des décisions politiques qui elles mêmes changent en fonction des opinions publiques et du poids des recommandations des conseils. Pour ces raisons les décisions de contractualiser ne sont pas régulières, elles relèvent d'un processus aléatoire. Ensuite lorsqu'il y a marché il faut se demander "un marché pour qui ?" La Chine s'est présentée comme "le plus grand marché du monde" et ses dirigeants ont su habilement jouer de cette promesse dans leurs négociations. La vérité est que l'essentiel de la modernisation chinoise s'est faite à 90% dans le schéma de gestion publique en vigueur<sup>23</sup> et que les opérations privées tant courtisées et âprement négociées n'ont compté que pour 10%. Donc marché ne signifie pas activité pour des firmes privées étrangères. Enfin pour que des contrats fonctionnent durablement un bon design ne suffit pas. Ils se trouvent enchâssés dans d'autres institutions dont la qualité rétroagit sur la vie du contrat. Les difficultés dans de nombreux pays - Inde, Indonésie, Russie, pays d'Afrique et d'Amérique Latine – ont rendu visible cette propriété.

Au début des années 2000 on commence à avoir un recul suffisant sur les premières opérations de participation du secteur privé pour pouvoir en faire un premier bilan. Or un résultat s'impose : les contrats qui se déroulent sans difficultés ne sont pas nombreux. Contrairement à une idée reçue ces monopoles sur des marchés réputés stables n'offrent qu'une protection relative. Le PPP n'est pas un long fleuve tranquille.

---

<sup>22</sup> Selon les données officielles (programme du millénaire des Nations Unies) environ 1 milliard de personnes n'ont pas d'accès à l'eau potable et 2,6 milliards n'ont pas de service d'assainissement. Voir *Entreprises et Histoire*, n° 50, 2008, "Débat", pp. 134-149.

### ***1.3 Une nouvelle structuration de l'offre : 2003-09.***

La crise de 2001-02 va avoir un impact considérable sur la structure du secteur. Premièrement, les firmes privées de l'eau se replient. Critiquées d'un côté par les intermédiaires financiers pour leur rentabilité insuffisante, et de l'autre mises en cause par des associations d'usagers et des mouvements alternatifs, ces firmes adoptent une réponse réaliste. Elles quittent les villes et les pays où il y a mise en cause politique, faiblesse du cadre institutionnel et absence de paiement pour le service rendu (**encadrés 3 et 3 bis**). La politique suivie par Suez à partir de 2003 est exemplaire de ce virage stratégique<sup>24</sup>. Le groupe se sépare d'un tiers de son activité eau (par le nombre de personnes servies). Les groupes britanniques adoptent la même stratégie que ce soit Thames Water (Chili, Chine, Thaïlande, Turquie), North West Water ou Anglian (**encadré 2**). La période de conquête est terminée. Elle est remplacée par une sélectivité institutionnelle. Cela conduit toute l'industrie à travailler essentiellement dans les pays industriels : Europe et Etats-Unis. Pour le reste les marchés se trouvent dans les pays du Golfe qui combinent des besoins énormes et des revenus. Les deux groupes français sont également actifs en Chine, ils interviennent encore en Afrique (**encadré 3bis**) dans des registres d'action qui vont de l'affermage concessif (Casablanca, Tanger, Rabat, Niger), au contrat de gestion (Alger, Burkina). Suez Environnement s'appuie sur Agbar sa filiale et partenaire espagnole (Cartagena, La Havane, Santiago du Chili, Oran). Veolia développe en Amérique Latine son partenariat avec le groupe FCC : Proactiva.

Deuxièmement, en quelques années on assiste à l'entrée de l'industrie financière. Des fonds d'investissement privés rentrent au capital des firmes britanniques. Nous avons vu comment le durcissement réglementaire de 1999 avait conduit les firmes à réduire leur coût du capital et comment les montages en dette proposés par l'industrie financière permettait de résoudre cette équation. Le phénomène va s'amplifier puisque cela concerne, en 2009, six compagnies régionales sur dix (Thames, Anglian, Yorkshire, Southern, Northumbrian, South West) et cinq water only sur treize. Donc la moitié de l'industrie britannique de l'eau est désormais la propriété d'acteurs financiers. Ces acteurs sont également positionnés dans d'autres infrastructures et d'autres pays. Pour le moment le phénomène est peu commenté. Il est certainement trop tôt pour avoir un avis définitif sur leur impact. Nous ne savons pas comment ils vont passer la crise de 2007-08 car leurs montages reposaient avant tout sur de la dette. Essayons nous néanmoins à quelques observations. Avec certitude on peut dire que ces acteurs vont porter un regard plus aigu sur les résultats financiers et cela va certainement impacter le partage des résultats bruts d'exploitation (ebitda) entre ce que la firme investit, ce qu'elle paie en dette et en dividendes. La gestion tranquille "à la papa" qui pouvait être celle de la Générale des Eaux ou de Lyonnaise jusqu'à la fin des années

---

<sup>23</sup> M. Bellier, "China, Promoting Private Investment in Infrastructure, PPIAF, Washington D.C., 2002, 170p.

1970 est terminée. Par ailleurs se pose la question de l'épreuve du temps. La conduite des politiques dans le secteur de l'eau requiert du temps long or ces acteurs ont vocation à faire des arbitrages sur un temps plus court même s'il n'est pas celui des hedge funds. Enfin, la pression qu'ils exercent sur toute l'industrie, rend très difficile l'intervention des firmes privées dans les pays émergents car ils réclament des résultats tout de suite. Donc si l'on raisonne à partir du postulat libéral ce recours aux marchés, dans une version financière, est parfait comme mécanisme d'allocation des ressources : mais "entre soi". C'est à dire qu'il contribue à allouer des ressources entre des secteurs de pays déjà industrialisés ; les autres pays sont trop risqués pour mériter attention. Cette limitation du rôle exploratoire de la firme (rôle mis en évidence par les travaux de Joseph Schumpeter) n'est certainement pas la bonne manière de démontrer qu'elle a comme vocation à prendre des risques et à innover. Quelque part cette approche libérale et financière clôt un champ dont elle prétend faire la promotion.

Une troisième transformation concerne la montée de firmes privées en provenance des pays émergents. La plupart d'entre elles ont pour origine des entreprises de construction ou des conglomérats diversifiés dans de l'exploitation d'infrastructures. Elles suivent pragmatiquement les marchés. Elles n'avaient pas de compétences dans les années 1990 et les ont souvent acquises à l'occasion de partenariats avec des firmes occidentales. Ces transactions sont symboliques d'un élargissement de l'économie de marché et du développement de ces pays. Le repreneur de Wessex Water, après la faillite d'Enron, a été YTL, un groupe de construction de Malaisie diversifié dans la maintenance de bâtiments et la production électrique, et ayant noué des partenariats anciens avec des entreprises anglaises. Manila Water l'un des opérateurs de la concession de Manille (Ayala, assisté par North West Water) participe aujourd'hui à des offres en Asie et a des contacts pour des opérations en Afrique. Le retrait de Benpres et de Suez de l'autre opérateur, Maynilad, en 2003, s'est traduit d'abord par une reprise publique. Puis un appel d'offre a été organisé pour une revente au secteur privé. Parmi les actionnaires du consortium gagnant on trouve une filiale de First Pacific, cotée à Hong Kong, qui porte les intérêts de l'ex groupe Salim, ancien partenaire de Lyonnaise des Eaux dans le contrat de Djakarta (1997). Odebrecht, le grand groupe de construction brésilien a un portefeuille de contrats d'assainissement et il a repris la concession de Limeira acquise en 1995 avec Lyonnaise des Eaux. D'autres firmes brésiliennes se sont formées récemment<sup>25</sup>. Enfin, la Chine mérite attention par sa vitesse de transformation. Quatre types d'entreprises s'intéressent actuellement au secteur de l'eau. D'abord on trouve les conglomérats financiers (Beijing Capital Group ou Citic Pacific), vont-ils rester les partenaires de spécialistes étrangers ou chinois, ou vont-ils mener leur propre politique dans les infrastructures ? Ensuite interviennent des groupes d'infrastructures : China Gas (et sa filiale à Hong Kong, Towngas),

---

<sup>24</sup> Lorrain D., The local-global firm: Lyonnaise des Eaux, 1980-2004. *Sociologie du travail*, vol 49, 5.

<sup>25</sup> A. Britto. La nouvelle loi sur la gestion des services d'eau et d'assainissement du Brésil : les nouveaux enjeux pour les acteurs publics et les acteurs privés. Université Fédérale de Rio, conférence, Latts-ENPC, Paris, 2009.

Cheung Kong Infrastructure, la filiale du groupe Li Ka-shing (Hong Kong). Par ses design institutes et ses firmes de construction dédiées aux infrastructures le pays pourrait être actif comme ensemblier ou ingénieur : SMEDI, Shanghai Urban Construction Group, Beijing Urban Construction Group (d'autres grandes municipalités ont les mêmes outils). Enfin il est une quatrième division de petites firmes locales, parfois issues de la compagnie municipale, qui interviennent dans l'eau, l'assainissement et d'autres activités urbaines et qui se comportent comme des firmes privées. Quelques unes finiront par émerger sur un segment ou un autre du marché.

Pour le moment une grande partie de ces entreprises viennent de pays d'Asie. Si on sort du cadre de l'eau pour s'intéresser plus globalement au marché des infrastructures, ce qui fait sens d'un point de vue prospectif, le cercle s'élargit à d'autres conglomérats : Renong, Hong Leong et Genting en Malaisie, J.G. Summit aux Philippines. En Inde on voit arriver Reliance, Larsen & Toubro ou le groupe Tata. Inversement, alors que l'Amérique Latine a concentré 48% des investissements privés dans le secteur des infrastructures sur la période 1990-2001<sup>26</sup> et qu'elle a été très suivie par la Banque mondiale, cela n'a pas contribué au développement de firmes régionales. Le cas de l'Argentine est caricatural avec des conglomérats locaux qui se sont associés chacun avec les plus grands groupes internationaux mais en fonctionnant comme apporteur d'affaires.

Quatrièmement, il convient d'introduire dans ce paysage les entreprises publiques. La privatisation britannique hier comme les transformations de la Chine et de l'Amérique latine aujourd'hui montrent que la frontière public/privé se déplace. Elle n'est pas fixée une fois pour toute. Le comportement des entreprises publiques impacte doublement le marché privé. Elles ouvrent ou ferment leur marché national, et si elles adoptent à leur tour une stratégie d'expansion elles portent la concurrence au-delà de leur territoire. L'Allemagne dont on disait que c'est un cuirassé fermé à toute entrée d'un opérateur privé a changé. Poussées par la libéralisation du secteur électrique et les difficultés budgétaires des villes, les Stadtwerke ont ouvert leur capital à des firmes (voir Eon et sa filiale Thüga). Ces phénomènes sont très peu connus car ils ne font pas l'objet d'annonces comme pour les contrats internationaux. La restructuration du pôle public allemand passe par des échanges discrets de titres, par des accords de coopération<sup>27</sup>. La compagnie d'eau de Berlin, Berliner Wasser, qui est une co-entreprise entre la ville (50,1%) et les groupes RWE et Veolia associés à égalité (24,95%), a développé des activités à l'international par BWI. Cette société gère une usine de traitement d'eau potable à Xian<sup>28</sup> et des exploitations en Pologne, Hongrie, Albanie. En 2006, il fut question d'une reprise du capital par Marubeni à hauteur de 80% qui n'aboutit pas.

<sup>26</sup> Pour être précis, 361 G\$ sur 754, source Banque mondiale, PPI projects data base, voir PPIAF, Annual report 2002.

<sup>27</sup> Cette possibilité de faire intervenir le secteur privé sans mise en concurrence, par simple choix de l'actionnaire, risque d'être modifiée si l'on considère une communication interprétative de la Commission des communautés européennes [C(2007)6661] sur les partenariats public-privé institutionnels. Elle préconise que le choix de l'opérateur appelé à prendre une participation dans une société à capital mixte soit précédé d'une mise en concurrence. Voir aussi D. Lorrain (dir.), 2002. Le modèle public local fort. Paris, Rapport au Commissariat Général du Plan

<sup>28</sup> China, Promoting Private Investment in Infrastructure, M. Bellier (dir.), Ppiaf, the World Bank, 2002, Annex 2.

Depuis il semble que BWI est sortie de cette activité d'opérateur et qu'elle se concentre sur des contrats de services. Le recentrage d'Eon sur le secteur de l'énergie a conduit à diverses cessions. Le groupe a annoncé de sa volonté de céder Thüga sa filiale qui porte un grand nombre de participations dans des Stadwerke<sup>29</sup>. Cela fait suite à la reprise, en 2003, de Gelsenwasser par les villes de Bochum et Dortmund. Outre ses activités en Allemagne, cette firme intervient en Europe de l'Est (République Tchèque et Pologne). Elle est présente au Kosovo et au Kazakhstan. Elle a été retenue dans l'appel d'offre organisé par le gouvernement algérien pour le contrat de service de la ville d'Annaba et en 2008 elle remporte un contrat de deux ans pour gérer une usine de traitement d'eau usée à Ouargla.

En Autriche, l'entreprise publique EVN<sup>30</sup>, qui intervient dans l'énergie et l'eau potable mène des opérations à l'international : principalement en Bulgarie et Roumanie. Par ailleurs une société qu'elle a reprise à Berliner Wasser est spécialisée dans la conception, réalisation, gestion d'unités de traitement d'eau industrielle et d'assainissement. Cette activité la fait intervenir dans un grand nombre de pays d'Europe et en Russie. Les entreprises électriques néerlandaises qui menaient des politiques de diversification (Nuon, Essent) ont été stoppées par une décision publique les recentrant sur leur métier principal. Sous d'autres formes leurs départements dans l'eau poursuivent une activité à l'international. Vitens (issue en 2002 du rapprochement de Nuon Water et d'autres entreprises publiques) s'est associée à Rand Water pour le contrat de gestion d'Accra (Ghana) et elle intervient dans plusieurs pays émergents par des contrats de gestion. De même, Waternet, l'entreprise publique créée en 2006 par la ville d'Amsterdam et 24 communes, envisage de mener des opérations à l'international.

Il faut aussi considérer les entreprises municipales italiennes qui interviennent dans la distribution électrique et l'eau. Une loi de 1994 (Galli) promeut une organisation au niveau des bassins ce qui pousse aux rapprochements. Plusieurs grandes entreprises municipales ont opté pour une introduction en bourse qui leur permet ensuite d'établir des partenariats : Acea (Rome), AEM (Milan), Hera (Emilie Romagne). Mais revers de la médaille elles s'exposent au risque d'achat par les grands électriciens étrangers (Eon, EdF). Le gouvernement plaide en faveur de regroupements qui augmenteraient leur capitalisation et rendraient plus difficiles des OPA inamicales. En 2006 l'entreprise de Milan (AEM, 1<sup>e</sup> du pays) se rapproche de celle de Brescia (ASM, n<sup>o</sup> 4), à cette occasion la ville de Milan envisage d'apporter des activités dans l'eau et dans les transports afin de créer une "super-utilités". La co-entreprise de Turin et de Gênes a participé à l'appel d'offre pour Oran.

---

<sup>29</sup> Financial Times, July 7, 2009, p. 16, interview of Wulf Bernotat, (Eon CEO), voir aussi FT August 11, 2009, p. 12. Voir Zeitung für kommunale Wirtschaft.

<sup>30</sup> D. Hall, E. Lobina. Water Companies in Europe, Psiru, Greenwich, 2007.

Plusieurs transformations viennent aussi des pays émergents. Au Brésil la défaillance de l'entreprise publique de la région de Cabo Frio a conduit l'Etat à faire appel à Aguas de Portugal<sup>31</sup> (entreprise publique d'Etat). La grande entreprise publique de la région de Sao Paulo, la Sabesp, partiellement cotée en bourse se déploie dans le pays et examine des interventions à l'étranger. Le grand opérateur public marocain, l'ONEP, a repris l'affermage du Cameroun (2008) et pourrait participer à d'autres opérations comme le Mali. De tous ces pays peuvent émerger demain des compétiteurs sérieux dans des appels d'offre.

Gardons nous cependant de figer le paysage. Le suivi sur plusieurs années nous montre combien les choses peuvent changer vite. Mieux vaut parler d'exploration que de stratégie. Il suffit d'un retournement du marché principal, d'une modification de l'actionnariat ou de l'élection de nouveaux gouvernants sur un nouveau programme, pour que le "projet cohérent" annoncé avec force à la presse économique et relayé comme tel, disparaisse. Prudence. Que reste-t-il de l'association de Bilfinger et Berger et de la Stadwerk de Manheim (MVV) ? Il y a quelques années Dragados faisait partie des opérateurs potentiels du secteur de l'eau. Sa filiale Urbaser intervenait en Espagne mais aussi en Argentine, au Venezuela, au Chili, au Portugal et au Maroc. Le retrait de son actionnaire principal le banco Santander en 2002 et la fusion imposée avec ACS va changer les choses. De même, dans les années du boom immobilier espagnol, Sacyr et Vallehermoso (SyV) un nouveau venu issu d'une fusion en 2002, pouvait ambitionner de devenir un acteur important des autoroutes en rentrant au capital d'Eiffage (autoroutes Paris Rhin Rhône) et affirmait vouloir se diversifier dans l'eau. Il semble que cette stratégie n'ait pas résisté au retournement des marchés. En avril 2008 SyV doit céder ses 33,3% du capital d'Eiffage à un consortium français. La direction doit faire face à une dette énorme de 20 G€ à comparer à une capitalisation qui a chuté à 6,7 G€<sup>32</sup>; la diversification dans l'eau est oubliée. Les grandes entreprises municipales néerlandaises (Essent, Nuon, Remu) se sont lancées dans des opérations à l'international, Nuon nouait un partenariat avec Biwater qui la conduisait en Afrique. Il aura suffi d'une décision prise par le gouvernement en 2002 pour bloquer cette option. Les bouleversements du paysage sont encore plus importants dans les pays émergents. Le groupe chilien, Enersis, semblait un moment se positionner dans une stratégie de diversification jusqu'à sa reprise en 1999 par l'électricien espagnol Endesa entraînant un recentrage sur l'énergie. Au Mexique, du quatuor majeur des groupes de construction des années 1990, il ne reste qu'ICA. Aux Philippines, Benpres est sorti de l'eau

---

<sup>31</sup> M.Coutinho Vargas, L'essor et le déclin des politiques de l'eau et de l'assainissement orientées vers le marché en Amérique latine. Texte non publié, Université Fédérale de Sao Carlos, mars 2009.

<sup>32</sup> FT April 28, 2008.



## 2. Une compétition de second rang.

Avec ces firmes nous avons campé le paysage d'une certaine organisation du secteur. Il en ressort que depuis la privatisation britannique les transformations ont été importantes. Si en surface quelques grands groupes historiques jouent toujours un rôle majeur autour d'eux il y a eu des nouveaux entrants et des disparitions. La décennie 2000-09 fait aussi ressortir la fin d'un modèle historique. Le monde de l'eau a été traditionnellement organisé par des ingénieurs et des politiques pensant travailler pour l'intérêt général. Dans cette conception le service se réduisait à l'exploitation d'un système technique unique. La figure de l'opérateur en monopole dominait tout le paysage. L'utilisateur de base n'était pas vraiment pris en compte dans le processus décisionnel. Ces affaires techniques se trouvaient déléguées aux élus pour les décisions, et aux ingénieurs pour la mise en œuvre<sup>33</sup>. Ce schéma s'appliquait aussi bien aux exploitants publics que privés. Pour ces derniers on peut parler de (délégation)<sup>2</sup> : la délégation d'une mission déjà déléguée aux élus.

Nous assistons à la transformation de ce modèle historique "pur". L'irruption de la société civile remet en cause le processus décisionnel et questionne les choix. Les analyses du marché mondial de l'eau par les intermédiaires de la finance établissent une macro-économie et font ressortir une décomposition en plusieurs segments qui ne relèvent pas nécessairement de l'opérateur historique. Autrement dit, ce secteur connaissait une compétition de premier rang se jouant entre des firmes privées et publiques (nous l'avons présentée). Il rentre dans une nouvelle période qui ajoute une compétition de second rang. Elle porte d'abord sur les préalables. Elle décompose ensuite le cycle technique et permet à de nouveaux acteurs d'intervenir. Des ingénieristes de l'environnement vont concevoir, réaliser les équipements de traitement et parfois les exploiter sur des durées plus ou moins longues. La prise en compte de la dépollution industrielle crée un sous-marché qui permet l'entrée des ingénieristes généralistes (*Heavy engineering*) et les industriels de process (*plant contractors*). Enfin, un marché de l'eau en bouteille très important s'est développé dans les pays industriels par choix, et dans les pays émergents souvent comme substitut à une eau du robinet déficiente. Ce marché représente des montants élevés et on y trouve des grands groupes de boissons qui appliquent là leurs méthodes de marketing.

Le grand changement sur les préalables tient indiscutablement à l'irruption d'un mouvement politique très opposé à l'intervention d'opérateurs privés. La critique est allée croissante. Il suffit de comparer terme à terme le sommet de Rio 1992 et celui de Johannesburg dix ans plus tard, ou

---

<sup>33</sup> O. Coutard et G. Pflieger 2002. Une analyse du rôle des usagers dans le développement des services de réseaux en France. *Entreprises et Histoire*, n° 30, septembre 2002, p. 136-152. V. Waechter, 2004. Gérer la qualité de l'eau : singularisation, évaluation et régime de gouvernement. *Sociologie de travail*, octobre-décembre, vol. 46, n°4: 497-509. S. Jaglin (dir.) Usagers et régulation des réseaux. Flux n° 48-49, avril-septembre 2002.

le 1<sup>er</sup> Forum mondial de l'eau de Marrakech<sup>34</sup> (3/1997) et celui de Kyoto (3/2003) pour mesurer les changements de tonalité. Des mises en cause ont été directes et personnelles lors de sessions de conférences internationales. "Les barons de l'eau" sont dénoncés pour leurs intentions supposées: "grabbing for our most essential public resource : water"<sup>35</sup>. Un site web à l'adresse explicite "stopsuez.org" fut même ouvert en 2005. Tout cela constituait une rupture dans l'univers feutré du modèle historique. Au début des années 1990 le recours aux firmes privées représentait une promesse ; dix ans plus tard des résultats sont disponibles. Et dans le combat politique "on ne retient que les trains qui arrivent en retard". Donc quelques "failures stories" ont fait le tour du monde. La crise asiatique à partir de juillet 1997 puis celle de plusieurs pays d'Amérique latine ont fait exploser le "consensus de Washington" et l'acceptation des politiques de dérégulation compétitives recommandées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international<sup>36</sup>. De sorte que l'ancienne équation qui liait le développement économique des pays à la qualité de leurs infrastructures, elles mêmes modernisées par des grandes firmes privées, s'est trouvée contestée.

Les critiques des opposants aux firmes privées agglomèrent beaucoup de choses. N'en soyons pas surpris car c'est un mouvement hétérogène qui se compose d'organisations aux histoires, aux domaines d'action et aux objectifs différents (encadré 4) :

- ONG nombreuses, développementalistes, confessionnelles, médicales, qui travaillent depuis très longtemps sur le terrain.
- associations de défense des consommateurs qui ont étendu leur objet à la dénonciation du libéralisme : Public Citizen (USA), Attac (F)
- associations fondées au départ sur la défense de l'environnement qui depuis longtemps s'opposent aux multi-nationales : Friends of the Earth.
- organisations qui défendent la gestion publique : Council of Canadians, PSIRU, Polaris Institute.

Leur impact tient d'abord au fait d'être entré dans un monde où ne les attendait pas. Dans un univers de techniciens, certains de leurs compétences, agissant sur un principe de délégation politique, il était admis (un peu vite) que la décision des élus valait accord de la société civile. Dans un premier temps les ingénieurs des firmes privées se sont dit qu'il était possible d'améliorer les choses en travaillant avec les associations de quartier ; on trouve là une approche pragmatique : *we can fix it*. En fait, ils n'avaient pas vu le caractère global de la critique politique à leur encontre. Il y a eu rapidement remontée des opérations locales sur le politique et sur la scène internationale. La force de ces mouvements est d'avoir compris le changement du monde – avec des images et

---

<sup>34</sup> A l'initiative des Nations Unies a été décidé d'une "Journée de l'eau" ; elle est l'occasion de l'organisation d'un Water Forum (rendez vous des acteurs du milieu) : Marrakech 3/1997, La Haye 3/2000, Kyoto 3/2003, Mexico 3/2006, Istanbul 3/2009.

<sup>35</sup> Jim Hightower, The water profiteers. The Nation, september 9, 2002

<sup>36</sup> J. Stiglitz, "La grande désillusion", Fayard, Paris, 2002.

internet – et de s'en être servi. L'innovation tient à une organisation souple et à un chaînage efficace s'appuyant sur quelques personnes, et permettant de porter des situations locales dans des sphères internationales (conférences, presse, web). Les médias qui fonctionnent à l'empathie et à la recherche du scoop ont été des relais bienveillants<sup>37</sup>. Restent cependant deux questions de fond.

Pour être entendus certains des opposants ont pratiqué l'amalgame et ont diabolisé les firmes. Le procédé ne fonctionne qu'un moment. Avec le slogan de "l'or bleu" un parallèle a été introduit avec l'industrie du pétrole et ce qu'elle véhicule comme modèle repoussoir par rapport à un bien naturel : les multinationales de l'eau, les guerres de l'eau, le droit de l'eau. Or sur chaque facteur il y a différence. Les firmes de l'eau restent des firmes locales/globales ; elles sont très enchâssées dans les territoires. Leurs chiffres d'affaires "eau" et leurs profits sont sans commune mesure avec ceux des majors du pétrole<sup>38</sup>. Historiquement, l'eau a plus été un lieu de partage que d'affrontement<sup>39</sup>. Enfin le droit de l'eau dans un très grand nombre de pays, en particulier en Europe, a ceci de particulier qu'il détache la propriété du sol et du sous sol et qu'il reconnaît à l'eau un statut de bien essentiel<sup>40</sup>. Une large partie des critiques faites aux firmes de l'eau ne tient pas descriptivement.

Il reste aussi à ces opposants à passer le test de l'alternative. Des contrats ont été repris par des opérateurs publics. Quelles seront les améliorations pour les habitants ? Pour le moment rien ne permet de démontrer que les habitants de Buenos Aires (province et métropole), de Cochabamba ou de La Paz, pour citer des cas emblématiques, aient bénéficié du départ des opérateurs privés. A nouveau le temps va être un évaluateur implacable. Si on oublie la question quasi religieuse du statut public ou privé de la firme, comme l'on débattait du sexe des anges au moyen âge, le problème est bien de trouver une configuration qui aboutit à un équilibre performant entre la qualité du service, le prix, la durabilité, la transparence et la contribution au bon fonctionnement urbain. Cette équation n'est pas donnée d'avance.

Il n'en demeure pas moins qu'un petit nombre d'acteurs très militants ont eu un impact sur une industrie. Des contrats ont été arrêtés, d'autres n'ont pas été renouvelés. Des gouvernements à l'écoute de leur base ont abandonné le recours au secteur privé : Afrique du Sud, Bolivie, Argentine (**encadré 3 et 3 bis**). Le peuple d'Uruguay a approuvé, en octobre 2003, un amendement de la constitution qui déclare l'eau comme "un droit humain fondamental" ; les

<sup>37</sup> Voir par exemple en France la diffusion de films sur l'eau amalgamant tous les opposants. ARTE, 3 juin 2004, 22h30 ; 18 novembre 2008, 21h. Voir aussi le Monde diplomatique septembre-octobre 2002. Ou M. Laimé, Main basse sur l'eau des villes, Le Monde diplomatique, mars 2005.

<sup>38</sup> Veolia eau a un chiffre d'affaires de 11 G€ en 2007 (distribution d'eau, assainissement, ingénierie, équipement, travaux). Total a réalisé 180 G€ en 2008

<sup>39</sup> E. Ostrom, 1990. Governing the commons. The evolution of institutions for collective action. Cambridge, Cambridge University Press. Voir aussi Entreprises et Histoire, n° 50, avril 2008 : gestion de l'eau : conflits et coopérations ? Voir A. Ingold, Les sociétés d'irrigation : bien commun et action collective. Entreprises et Histoire, op. cité, pp. 18-35

<sup>40</sup> Barraqué B, Ni or bleu, ni bien public mondial. Pour la sciences, n° 58, janvier-mars 2008, pp. 76-80.

contrats en cours ont été annulés<sup>41</sup>. La Banque mondiale a révisé ses modes opératoires et a développé les procédures participatives. Les firmes sont très à l'écoute de la base. Tout le monde prend en compte les stake holders. Reste tout de même à mettre en balance les progrès obtenus et les coûts de transactions ainsi générés. Ne sont-ils pas exorbitants par rapport à d'autres biens essentiels – énergie, télécommunications ?

A cette compétition sur les préalables qui fonctionne sur un registre politique vient s'ajouter une compétition industrielle qui part d'une analyse du problème de l'eau dans le monde. A la fin des années 1990 la priorité fut celle de la lutte contre la pauvreté et aboutit aux objectifs du millénaire : apporter l'eau à la moitié du milliard d'humains qui n'ont pas accès à l'eau potable sur la période 2000-15. Ce programme est toujours maintenu mais une nouvelle problématique plus technique se fait jour. La prise en compte, à horizon 2040, de la démographie, de la hausse des niveaux de vie avec l'apparition d'une classe moyenne urbaine, du changement climatique, de la lutte contre la pollution conduit à l'idée d'une abondance perdue<sup>42</sup>. Dans les zones de sécheresse et de déficit hydrique l'eau doit être économisée, ailleurs il faut la protéger. Cette analyse, rapidement résumée conduit à renforcer des approches techniques de la gestion de l'eau. Dans les pays où l'eau est rare et qui disposent de moyens financiers on voit se développer les usines de dessalement. Les volumes traités par ces procédés ont doublé sur les années 2006-08 et le chiffre d'affaire de la filière était de 5 G\$ en 2007. Le traitement des eaux usées se développe, en particulier pour les effluents industriels. La pénurie de ressource conduit aussi à boucler l'eau traitée en fin de station d'épuration sur d'autres usages (*reuse*) – comme l'arrosage agricole. Cette technicisation de la gestion de l'eau renforce deux catégories de firmes : les industriels et les ingénieries<sup>43</sup>.

Parmi les concurrents directs des opérateurs de réseaux on trouve les ingénieristes et leur approche *engineering & construction*<sup>44</sup>. Les plus nombreux sont américains ou anglais. Aux Etats-Unis, sur le seul marché de l'eau potable et des eaux usées on identifie six firmes indépendantes ayant une certaine taille et actives à l'international : US Filters<sup>45</sup>, Bechtel, Earth Tech, Black & Veatch, Montgomery Watson, CH2M Hill, Camp Dresser & McKee. D'autres peuvent intervenir de manière occasionnelle : Jacobs Sverdrup, Parsons, Brown & Root, the Washington Group, Lavalin, Fluor Daniel. L'offre anglaise est de moindre taille et se cantonne plus aux études : WS Atkins, Hyder Consulting, the Halcrow Group, Mott MacDonald. Amec le grand groupe de construction s'y intéresse. On voit poindre aussi des ingénieries des pays émergents : Tata Consulting & Engineers, les Design Institutes chinois. Quelques uns s'essaient à des opérations à

---

<sup>41</sup> Vargas, op. cité

<sup>42</sup> Marsily G., *L'eau un trésor en partage*, Dunod, Paris, 2009

<sup>43</sup> Voir la rubrique "portraits d'entreprises" que nous tenons dans la revue Flux: ingénieristes américains, firmes japonaises de l'environnement, firmes de Singapour.

<sup>44</sup> On trouve aussi l'expression *design & build*.

<sup>45</sup> US Filters a été créée en 1988 dans le but de consolider une industrie fragmentée. Elle a commencé avec un chiffre d'affaires de 9.6 M\$. Vivendi en fera l'acquisition en 1999 pour 6.2 G\$, pour la revendre quelques années plus tard.

l'étranger. Temasek Holding, le groupe public de Singapour a plusieurs filiales qui ont développé des compétences : du développement de villes nouvelles aux infrastructures portuaires (CapitalLand, Keppel, SemCorp. Industries, STIC, Jurong, IPCO). Elles se développent en Asie. On peut faire le pari qu'à horizon de cinq ans certaines de ces firmes deviendront des acteurs réguliers.

Ces ingénieristes ont d'autant plus d'importance que la gestion est publique et que les règles en vigueur prévoient des procédures de sélection pour ces maillons techniques (*public procurement, competitive bidding*). Ils représentent une alternative aux opérateurs à un double titre. D'abord, ils apparaissent comme des partenaires de la puissance publique, l'aident à se moderniser par la mise au point de nouvelles installations et non comme des rivaux. Donc leur entrée sur les marchés, en particulier dans les pays émergents est beaucoup moins sensible. On pourrait même dire que les critiques du lobby pro-public, uniquement ciblées contre les opérateurs privés, leur ouvrent le marché. Deuxièmement, leurs prestations peuvent déborder du cadre strict de la conception-construction. Ces firmes font aussi de l'exploitation d'unité de traitement. Aux Etats-Unis, elles ont conçu, réalisé des équipements sous financements fédéraux, puis elles les ont exploités à partir de contrats de type O&M. L'enjeu concurrentiel est donc ici le passage à des durées contractuelles plus longues qui rendent possibles une approche opérateur. Un texte, promulgué sous l'administration Clinton, a étendu l'horizon de ces contrats de 5 à 20 ans ce qui rendait possible l'intervention d'opérateurs privés. Les réactions critiques n'ont pas tardé, provenant des firmes d'ingénierie et des associations de consommateurs (nationales ou locales), farouches défenseurs de la gestion publique de l'eau potable.

La prise en compte de l'environnement ouvre aussi un marché à des *entreprises industrielles* autour d'une approche *clean tech* : équipements et procédés. Au départ, ces firmes ont commencé dans la "gestion de process" pour l'industrie. Leur marché s'est développé grâce à des normes environnementales plus strictes et parce que les firmes industrielles adoptaient un modèle de spécialisation sur leur cœur de métier qui les conduisaient à sous-traiter le reste (*outsourcing*). Les opérateurs de réseaux et les ingénieristes de l'environnement sont entrés à leur tour dans ce marché en croissance (**encadré 5**). A l'inverse les industriels de la dépollution sont en train d'appliquer leurs compétences au monde des collectivités locales. Par leur approche qui s'inscrit sous l'ombrelle d'une gestion publique inchangée ils viennent totalement renforcer l'approche fournisseur développée par les ingénieristes. Ils introduisent aussi la concurrence en étant porteurs d'une nouvelle solution que l'on peut caractériser de "service sans réseau". Ils sont en effet, en mesure de proposer des équipements intégrés de production d'eau potable ou de dépollution pour des zones précises de l'espace urbain : grand hôtel, centre commercial, zone de loisir, logements résidentiels, zone industrielle. Cette offre technique peut faire sens dans des pays émergents et

contribuer à développer des zones bien équipées au milieu d'ensembles urbains aux réseaux dégradés<sup>46</sup>. Dans ce cas il y a concurrence sur le marché de l'eau et sur le modèle urbain.

Le cercle des compétiteurs s'élargit donc considérablement. Le cas le plus emblématique étant sans doute celui du Japon qui aligne un ensemble complet de firmes privées. Elles appartiennent à quatre familles : les ingénieristes de l'environnement (Kubota, Ebara, Kurita), l'ingénierie lourde encore appelée *plant constructors* (Chyoda), les sidérurgistes, l'industrie lourde (Hitachi, Mitsui Zosen, Sumitomo Heavy). En France on trouve l'Air Liquide. L'Allemagne reste présente avec Linde, MG Group (l'ancien Metallgesellschaft) et ses filiales Lurgi et GEA. Après la faillite de Babcock Borsig (2001) cette industrie allemande se trouve en phase de reclassement. Deux ans plus tôt, Babcock avait repris Preussag Noell Wasser Technik compte tenu du redéploiement du groupe Preussag vers le secteur du loisir et des voyages. Siemens très présente dans l'énergie et les transport se développe aussi dans l'eau. Elle intervient dans les équipements, le process, les instruments. Son offre s'est renforcée par le rachat d'une partie de US Filter (à Veolia). Aux Etats-Unis l'industrie est très active sur ce marché *green tech* considéré déjà comme un nouveau secteur de croissance. Des fonds de capital risque recommencent l'aventure des dotcoms et se mobilisent très vite depuis 2007. Le pays est fort de plusieurs très grandes firmes : General Electric, Danaher (instrumentation), Tyco, ITT, Pentair (dessalement), Dow Chemical. Le cas de General Electric est emblématique de cette approche. Le groupe s'est renforcé dans le secteur de l'eau au début des années 2000. Il affiche un programme tourné vers les industries de l'environnement – *ecoimagination*. Pour l'année 2007, selon son président le groupe attend une activité de 2,5 G\$ et vise entre 5 et 10 G\$ sur un horizon de dix ans<sup>47</sup>.

*Compétition "dans" le marché.* Dans une vision classique du service public l'idée que *l'eau en bouteille* puisse représenter un concurrent direct à l'eau du robinet pouvait faire sourire il y a quelques années. Pourtant les chiffres sont là. Il y a bien *compétition "dans" le marché*. Le marché mondial de l'eau en bouteille est de 85 G\$ en 2006. Il croît de 8,5% par an depuis 2001<sup>48</sup> et beaucoup plus vite que les sodas. Dans certaines zones du monde la consommation d'eau en bouteille représente une réelle alternative à l'eau du robinet. Selon une étude menée en Californie seulement 25% des habitants de cet Etat boivent de l'eau du robinet et les autres se répartissent entre l'eau en bouteille ou de l'eau purifiée par un traitement individuel<sup>49</sup>.

Cette industrie se caractérise par une structure duale. Le caractère local de la ressource favorise l'existence d'un très grand nombre de marques et de firmes régionales. Debora Spar et Krzysztof

<sup>46</sup> L. Kennedy, 2007. Regional industrial policies driving peri-urban dynamics in Hyderabad, India. *Cities*, vol. 24, n°2, p. 95-109

<sup>47</sup> FT October 29, 2007, entretien avec Jeffrey Immelt (le président)

<sup>48</sup> Crédit Suisse Global Equity Research, "Water: Strategy" June 7, 2007, p. 31 cité par Spar et Bebenek, *Entreprises et Histoire*, n° 50, 2008, p. 106

Bebenek rappellent ainsi qu'il y a environ 900 marques différentes aux Etats-Unis, plus de 200 en Inde ; l'Indonésie compte 247 entreprises d'eau en bouteille<sup>50</sup>. Dans le même moment quatre majors d'envergure mondiale dominent le marché : Nestlé, Danone, Coca Cola et Pepsi Cola. A la fin des années 1990 les deux grands groupes américains de "soft drinks" y sont entrés avec toute leur puissance de marketing<sup>51</sup> ; ils ont créé leurs propres marques : Dasani pour Coca Cola et Aquafina pour Pepsi Cola. Les chiffres d'affaires de ces groupes dans les ventes d'eau sont équivalents à ceux des utilities de l'eau (**encadré 6**). Nestlé Waters avait en 2005 un chiffre d'affaires eau de 7 G\$ à comparer aux 5,2 G€ de l'activité de distribution eau de Veolia Water

Autrement dit, la vente d'eau en bouteille représente globalement un volume d'activité assez important pour constituer une concurrence aux distributeurs d'eau ; ensuite cela doit s'apprécier dans la réalité au cas par cas. Dans plusieurs pays émergents où la ressource en eau est détériorée, où le coût d'investissement d'un système technique mis aux normes supposerait des efforts importants l'eau en bouteille vendue en gros (en conteneurs ou bonbonnes) peut représenter un complément à l'eau à domicile.

Il semble que le début des années 2000 marque un point d'inflexion pour cette industrie. Dans les pays industriels, la menace est considérée assez forte pour que l'association américaine des distributeurs d'eau s'interroge en 2002 : "devons nous prévoir une campagne de publicité pour affirmer la qualité sanitaire et le faible prix de l'eau du robinet ? Les opérateurs doivent-ils avoir des relations avec cette industrie ou celle des fournisseurs individuels d'équipements ?"<sup>52</sup>. Des municipalités ont communiqué sur la qualité de leur eau : Paris 2005, New York 2007. Les ingénieurs des utilities découvrent qu'il ne suffisait pas de fonctionner dans une logique de service public s'ils se trouvent en concurrence avec des firmes spécialistes des produits de consommation grand public, et sachant mener des politiques de marketing pour positionner leurs produits<sup>53</sup>. Une autre critique est venue des mouvements de protection de l'environnement qui ont mis en cause l'eau en bouteille par son impact environnemental<sup>54</sup> – consommation de pétrole pour le transport, l'emballage etc... Dans certains pays émergents la critique est plus radicale. Elle conteste globalement le modèle industriel des groupes de boissons en reliant leurs produits aux questions d'équilibre alimentaire, aux dommages à l'environnement par une surexploitation des nappes et par les rejets du traitement. Des conflits aigus opposent Coca Cola à des communautés en Inde dans le Gujarat et le Kerala<sup>55</sup>.

---

<sup>49</sup> *American Water Works Journal*, August 2002.

<sup>50</sup> Spar et Bebenek, op. cité. *Far Eastern Economic Review*, Feb 24, 2000.

<sup>51</sup> Voir aussi Marty, In *Entreprises et Histoire*, n° 50, 2008, p. 86-99

<sup>52</sup> J. W. Hoffbuhr, "Is it the bottle ?" *American Water Works Association Journal*, Aug, 2002

<sup>53</sup> Voir Marty, Spar et Bebenek op. cités.

<sup>54</sup> E. Royle. *Bottlemania: How Water Went on Sale and Why We Bought It*

<sup>55</sup> *Le Monde* 22 janvier 2004, FT september 12, 2005, p. 5, *Les Echos* 7 août 2006

### 3. Les 4 compétitions dans un monopole naturel.

Par rapport à la vision d'un marché stable et de firmes se développant tranquillement à l'abri de monopoles avec des prix garantis, ce que nous observons au terme de ce vaste parcours est fort différent. Ce n'est pas un marché facile, des risques existent, ils sont réels. Le retrait des nouveaux entrants, l'abandon de plusieurs opérations en portent témoignage. Les cycles économiques et les stratégies des firmes doivent être pris en compte pour interpréter les destins des contrats. L'offre est aujourd'hui bien plus complexe qu'on peut le penser, et c'est tout le paradoxe de ce secteur qui combine des monopole locaux et une concurrence globale. Quelques grands groupes ont une couverture mondiale ; ce sont des acteurs permanents et ils ont du pouvoir. Mais cette première lecture doit être discutée car ils se trouvent en compétition à quatre moments.

La concurrence est réelle *pour l'accès au contrat* car chaque opération est singulière et une offre bien préparée par un acteur "moyen" peut éclipser celle d'un leader. Ce marché ne fonctionne pas comme celui des autres produits industriels avec une forte loi des rendements croissants qui donne un avantage déterminant à l'acteur de grande taille. Ici, la connaissance des mœurs, des réseaux politiques, des attentes des salariés s'avère tout aussi stratégique. Une fois sélectionnés les opérateurs doivent partager leur pouvoir de monopole. Leur propriété des actifs est limitée. Ils doivent communiquer des informations à la puissance publique et aux usagers. Cette exigence est tout sauf un mot creux. La distribution d'eau potable est historiquement une activité très encadrée, par des normes, des obligations réglementaires, des règles commerciales.

Existe aussi une compétition de second rang car la voie de la réforme ne passe pas forcément aux yeux des décideurs par un cycle unique de l'eau, confié à une firme privée. Intervient ici une première compétition sur *les préalables à l'action*, elle porte sur les options institutionnelles, sur les réformes à mener. Elle force les groupes à livrer des informations et à intégrer cette idée que leur pouvoir n'est jamais absolu. Cette compétition s'est renforcée au cours des vingt dernières années. Le débat public-privé, introduit à partir des privatisations (avec ventes d'actifs), a réactivé les passions politiques. Plus généralement les sociétés civiles urbaines, dans tous les pays, expriment une demande d'information toujours plus grande<sup>56</sup>. Cela transforme l'ancien modèle de services.

L'opérateur peut rester public et des cycles industriels peuvent être autonomisés. Dans ce cas il y a *concurrence sur d'autres maillons* du cycle. Les opérateurs privés sont en compétition avec l'offre des ingénieristes et des industriels de l'environnement. La concurrence est réelle si on la rapporte au nombre des opérations jouables. Le nombre des compétiteurs est large et chacun se bat



avec ses propres armes. Chacun recommande ce qu'il fait le mieux et il met en avant "sa" conception de la "bonne" manière d'organiser les services publics locaux.

Enfin, ce n'est pas le moindre des changements que le développement d'un marché de l'eau en bouteille. Ce marché est important, il progresse vivement et il est organisé par quatre très grands groupes qui développent de vraies stratégies mondiales. Cela représente une *compétition dans le marché* si on reconnaît trois modes d'intersection compétitive avec l'eau du robinet. Premièrement, dans certains pays émergents la solution de l'eau en bonbonne (pour la boisson) complétée par une eau du réseau avec traitement primaire représente une alternative économique à la mise aux normes de tout le réseau. Deuxièmement, les dépenses d'eau en bouteille sont imputées par les ménages dans leur budget eau, ce qui renchérit d'autant la cherté perçue<sup>57</sup>, mais et c'est le paradoxe, la critique s'exercera plus sur l'eau du robinet car ils se considèrent captifs, tandis que pour l'eau en bouteille ils ont le sentiment d'être libres. Troisièmement, la compétition porte sur le goût, et les opérateurs se doivent d'y répondre en améliorant leurs procédés. Pour toutes ces raisons, ces deux marchés (réseau/bouteille) ne sont pas disjoints.

Ces faits conduisent à revoir la théorie du monopole naturel, conçue à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Elle nous donnait à voir une firme privée sur-puissante, bénéficiant d'une asymétrie d'information, protégée par son monopole et sur laquelle la puissance publique avait peu de prises. Tout le débat contemporain, s'est concentré sur le problème de ce face à face fermé. Notre lecture globale et déployée des différents acteurs qui interviennent sur le cycle de l'eau aboutit une autre représentation plus ouverte, ce qui n'est tout à fait surprenant à un moment de globalisation des marchés et de circulation rapide de l'information. Il faut, bien sûr, prendre en compte les grands opérateurs ; quelques grandes firmes ressortent mais d'autres concurrents pointent. Ces grandes firmes ont un pouvoir important mais là où s'organise le marché, au niveau de chaque exploitation, ce pouvoir peut être contrebalancé. Les quatre mécanismes que nous avons identifiés peuvent être utilisés par la puissance publique comme "menace", comme technique pour extraire de l'information. Ils lui donnent les moyens de se faire entendre et de sortir du face à face "classique" de monopole naturel.

---

<sup>56</sup> Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.

<sup>57</sup> En France l'enquête INSEE sur le budget des familles (2001) chiffre le budget eau et assainissement à 311 euros par an, celui des "eaux minérales, boissons gazeuses et jus" à 190 euros.

**Encadré 1. Les électriciens : entrée-sortie, 1995-2008.**

Endesa a eu quelques intérêts dans l'eau en Espagne et en Amérique Latine par Enersis ; ils ont été cédés respectivement en 1999 et 2002. A conservé un certain temps une participation minoritaire dans Aguas Barcelona (La Caixa et Suez).

Enel, à la fin de 1999, fait l'acquisition de sociétés d'eau dans le Sud de l'Italie. L'opération pour la plus grande d'entre elles, Acquedotto Pugliese, n'aboutira pas après deux ans de négociations. On évoque, fin 2001 sa possible reprise des actifs d'Azurix dans la province de Buenos-Aires, celle de Southern Water. Aucune ne se fera. Enel se positionne sur la distribution de gaz (Camuzzi) et s'interroge sur le sens d'une politique multi-utilités. Fin 2002, recentrage.

Enersis, entreprise électrique intégrée du Chili, issue des privatisations. De 1995 à 1998, elle se développe et se diversifie en tirant parti des privatisations dans la région. Associé avec Anglian, elle remporte la vente de l'entreprise d'eau de Valparaiso (Esva, fin 1998). La prise de contrôle par Endesa (Espagne), en 1999, conduit rapidement à un recentrage et donc à la cession d'actifs "non stratégiques" dans l'immobilier, un tunnel autoroutier, et l'eau. Sa filiale Aguas Cordillera (86 500 clients dans la zone résidentielle de Santiago) est mise en vente fin 1999. La participation de 72% d'Esva sera reprise par Anglian et vendue plus tard.

Eon, présent par Gelsenwasser (230 M€ de chiffre d'affaires dans l'eau) et par Avacon (2.3 G€, filiale eau : Puren). Gelsenwasser est cédée en 2003 au bénéfice des villes de Bochum et Dortmund.

Enron reprend la participation de Waste Management dans Wessex Water en juillet 1998. Azurix est créée en janvier de la même année ; introduction en bourse en juin 1999 à 19\$ par action. Les difficultés d'Azurix commencent dès 2000 ; la maison mère rachète alors les actions. Octobre 2001, Enron révèle ses pertes, le groupe est mis en faillite en 2002. Certains actifs d'Azurix sont repris (aux Etats Unis par American Water Works, au Mexique par Suez).

Iberdrola a acquis des actifs dans l'eau à partir de 1991. En 2002, 75% de la holding de contrôle est cédée à RWE pour 94.5 M€.

Italgas (filiale à 100% du groupe pétrolier italien ENI) intervient dans la distribution de gaz et l'eau potable. En 1995, elle comptait 3 millions de consommateurs pour ce dernier secteur, sur 4 millions en tout pour le secteur privé en Italie. Non internationalisée. Partenariat en 2000 avec AEM, l'entreprise municipale de Milan ; association avec ACEA (Rome) pour acheter 46% du capital de l'entreprise publique de Pise.

Norweb et North West Water fusionnent en 1995 pour former United Utilities. Après des cessions nombreuses ne subsistent que deux segments : une activité eau régulée en Angleterre, des interventions en mode contractuel pour d'autres entreprises d'eau.

Nuon, entreprise publique de la région d'Amsterdam, chiffre d'affaires de 3.5 G€ en 2000, 9 000 salariés et 5 millions de clients. Il s'agit alors de la première multi-utilités du pays avec des actifs dans l'électricité, le gaz, le chauffage urbain, l'eau potable. A racheté Norit, en 2000, industriel américain spécialisé dans le traitement de l'eau pour l'agro-alimentaire, puis au début de 2001, une firme de l'Illinois, Utilities Inc. S'associe avec Biwater en 2000 pour former Cascal qui intervient dans les pays émergents. La décision prise par le gouvernement néerlandais, au milieu de 2002, de conserver la propriété publique des firmes électriques modifie cette stratégie. Nuon fusionne avec deux autres compagnies d'eau néerlandaises pour former Vitens.

RWE a maintenu une stratégie multi-utilités jusque 2005. A développé en Allemagne une filiale (RWE Acque). Acquisition de Thames Water en septembre 2000 qui apporte 12 millions en consommateurs en Angleterre et des contrats à l'étranger. Elle est vendue fin 2006 à Macquarie. Recherche à vendre American Water Works (acquise en 2001, 12 millions de consommateurs)

Scottish Power achète Southern Water en juin 1996 ; recherche de repreneur à partir de 2001. Enel renonce. Transaction, en 2003, avec le groupement financier First Aqua qui associe la Royal Bank of Scotland et Vivendi Environnement. Veolia se retire en 2006 et la RbS vend à des acteurs financiers en octobre 2007.

Union Fenosa, fait l'acquisition de Cambridge Water (Statutory Water Company) à la fin de 1999; elle est reprise par Cheung Kong Infrastructure en 2004.

**Encadré 2. Les transformations des dix compagnies régionales britanniques.**

Nom de départ	Propriétaire 2008
---------------	-------------------

Thames Water (1)	Macquarie
------------------	-----------

Rachetée par RWE en septembre 2000 pour 4.3 G£.  
Vendue en octobre 2006 à Macquarie pour 8 G£  
Forte d'une base nationale de 12 millions de consommateurs dans la région du grand Londres, la première compagnie d'eau britannique va dans un premier temps mener une politique de croissance à l'international : Etats Unis (San Jose Water, E'Town), Chili (Essel et Essam), Thaïlande, Malaisie, Chine (China Water et le BOT de Dachang), Turquie (concession d'Izmit). Ce portefeuille sera profondément révisé au début des années 2000 : sortie d'Izmit et de Dachang/Shanghai en 2005, retrait de Thaïlande et de Malaisie.

Severn Trent (2)	Reste Indépendante.
------------------	---------------------

Diversifiée pendant longtemps dans les déchets (Biffa). Autonomise cette activité en 2006 (Biffa, UK Waste) et la vend en 2008 à un consortium de fonds d'investissement.  
A mené une politique prudente à l'international. Retrait du Mexique dès 1999, au bénéfice d'Azurix ; activité de conseil (en Afrique) et d'instrumentation.

North West Water (3)	United Utilities
----------------------	------------------

Fusionnée avec Norweb en 1995 (voir encadré 1).  
Après une vigoureuse politique internationale menée en 1992-93 (Australie, Macao, Bangkok, Mexico, Malaisie) North West Water enregistre des pertes et se retire de plusieurs opérations. Elle s'associe en 1995 avec Bechtel pour former International Water Limited (IWL) qui remporte les contrats de Manille (1997) et de Sofia (1999) et développe des activités aux Etats-Unis. Ce partenariat sera abandonné en 1999. La firme remporte l'année suivante le contrat de Tallinn et d'autres en Pologne. Elle se retire de Mexico au bénéfice de son partenaire le groupe mexicain, Corporacion Gutsa. Des actifs de IWL seront cédés ; Suez reprendra en 2002 la filiale US Water (1 million d'habitants). De l'expansion internationale subsistent les activités en Australie, à Manille, Sofia, Tallinn et en Pologne.

Anglian Water (4),	Osprey (fonds d'investissement)
--------------------	---------------------------------

Refinancement par la dette en 2002, emprunt structuré (actions-obligation) de 1,76 G€  
Rachat en 2006/07 par Osprey pour 2,2 G£ : 5 fonds d'investissements – UK, Canada, Australie  
Après la mise en vente de ses actifs internationaux en 2002 (Prague, Chine, Chili, Thaïlande) le groupe n'intervient plus qu'en Grande Bretagne, dans l'eau et dans les contrats de PFI par sa filiale Morrison, entreprise de construction, rachetée en 2000 pour 262 M£.

Yorkshire Water (5)	Saltaire Water (financiers)
---------------------	-----------------------------

2007/08 acquisition par Saltaire Water pour 3 G£. Structure qui regroupe des financiers : Citi, GIC, Infracapital  
Nom changé en Kelda en 1999. Tentative de cession des actifs à une société mutuelle en 2000, refusée par le régulateur ; se développe aux Etats-Unis ( Aquarion). En 2003, vend sa participation de 45% dans Waste Recycling au fonds d'investissement Terra Firma.

Welsh Water (6)	Glas Cymru
-----------------	------------

Rachat de Swalec (électricité) par Welsh Water en 1996 ; se transforme en Hyder.  
Reprise par le groupe américain WPD en août 2000 pour 565 M£  
Activité dans l'eau vendue à une société mutualiste, Glas Cymru qui rachète Welsh Water pour 1,8 G£

Southern Water (7)	Fonds australiens, JP Morgan, UBS
--------------------	-----------------------------------

Reprise par Scottish Power en 6/96 pour £1,67bn. Vendue en 2003 pour 2,03 G£ à Royal Bank of Scotland associée à Vivendi Environnement (25%) dans First Aqua.  
2006, retrait de Veolia ; contrat d'exploitation à United Utilities Contract Solutions  
Vendue par RBS en octobre 2007 pour 4,2 G à des Fonds australiens, JP Morgan, UBS

Northumbrian (8)	Acquavit (financiers)
------------------	-----------------------

Achat par Suez Lyonnaise en 1995 pour 0,82 G£  
Cession des trois quarts du capital à Acquavit (investisseurs financiers) en mai 2003 et la totalité du capital en 2005. Suez est resté l'opérateur un moment.  
Northumbrian avait développé quelques contrats en Afrique du Sud dont il sortira en 2001 (encadré 3bis)

South West Water (9) Pennon Group (fonds d'investissement)

Transformée en Pennon Group en 1998. Tentative de reprise par Severn Trent et Wessex Water. Vend son département instrumentation en 2001. Offre du fonds d'investissement Terra Firma en 2004. Développe une activité dans les déchets

5 fonds d'investissement contrôlent 30% du capital.

Wessex Water (10) YTL

S'associe à Waste Management en janvier 1991. Reprise par Azurix (Enron) en juillet 1998 pour 1,36 G£

La faillite d'Enron en 2002 conduit à la recherche d'un repreneur. Après plusieurs offres, reprise en 2002 par YTL, un groupe de construction diversifié de Malaisie

D'après base de données de l'auteur, données des entreprises et presse économique en particulier : Financial Times September 21, 2000 ; March 27, 2003 ; June 5, 2007 ; December 4, 2007. Documents publiés par Ofwat. Classement par ordre décroissant de taille.

### Encadré 3. Retraits de firmes en Amérique latine opérations qui ne trouvent pas preneur.

- Rupture du contrat de Tucuman (Argentine, 1997, Compagnie Générale des Eaux)
- Résiliation du contrat de Cochabamaba, Bolivie (2000, Bechtel et North West Water)
- Résiliation du contrat de Buenos-Aires (province, 2001, Azurix/Enron)
- Arrêt des contrats en Argentine : Buenos-Aires, Santa Fé, Cordoba (Suez 2005)
- Résiliation du contrat de La Paz (2007, Suez Environnement)
- Retrait du contrat de Mendoza (2007, Saur)

### Encadré 3 bis. Les contrats en Afrique

#### Contrats arrêtés

##### Nord

Rabat, retrait de Dragados et EDP (2002)

##### Centre

Cap Vert (Saur)

Ghana, Accra (2000, Azurix)

Guinée (1989-99, Saur et Veolia)

Mali, (2000-05, Saur)

RCA (1991-2006, Saur)

Tchad (2001-04, Veolia)

##### Est

Comores (Veolia)

Nairobi (2001, négociation directe arrêtée, Veolia)

Ouganda (2002, cg Gauff, 2004, cg SE)

Tanzanie (2005, Biwater).

##### Sud

Queenstown (1992, Northumbrian)

Stutterheim (1993-2001, Northumbrian)

Fort Beaufort (1995-2001, Northumbrian)

Johannesburg (2001-06, SE)

Dolphin Coast (1999, Saur)

#### PPP en cours

Casablanca (1997, Suez Evt.)

Tanger Tétouan (Veolia)

reprise par Veolia

Alger (2004, C. gestion, Suez Evt)

Annaba (c.g, Gelsenwasser)

Constantine (c.g, Eaux de Marseille)

Oran (c.g, Agbar)

Reprise RAND Water et Vitens ( NL)

Burkina (2001, Veolia)

Cameroun (2008, ONEP)

Côte d'Ivoire (1960, Saur et locaux)

Gabon (1997, Veolia)

Niger (2001, Veolia)

Sénégal (1996, Saur)

Djibouti (1996, Veolia)

Reprise, Palmer Devt Group

Nelspruit (1999, Biwater)

Reprise Palmer Devt Group

Maputo (Mozambique ; 1999-2002, Saur et EdP) Continuité EdP et actionnaires locaux  
 Harare (Zimbabwe, 1999, Biwater)  
 Lusaka (Zambie), étude par Severn 2002 sans suite

Sources. Base de données de l'auteur. S. Jaglin et A. Bousquet, Conflits d'influence et modèles concurrents ; l'essor de la privatisation communautaire dans les services d'eau d'Afrique subsaharienne, texte non publié, Latts, ENPC, 2008, 24 p. Travaux de recherche AFD , [www.afd.fr](http://www.afd.fr). Entretiens M. Benblidia (ancien directeur de l'eau en Algérie), M. Elong Mbassi (United Cities & Local Governments of Africa), M. Zougari, consultant, conférence sur les PPP, CCI de Casablanca, 19 juin 2009.

#### Encadré 4. Les opposants aux opérateurs privés.

Attac (F, 1998), très active dans l'organisation du Forum Social de Porto Allegre (1<sup>er</sup> en 2001) visant à contrebalancer le "forum économique mondial" de Davos. Connaît une grave crise interne en 2006.

Council of Canadians, très active dans la défense du service public ; mobilisée contre les projets de gestion déléguée dans le secteur de l'eau.

Friends of the Earth (USA, 1969), association ancienne qui lie depuis longtemps la globalisation et ses conséquences sur le développement.

Public Citizens (USA, 1971), association de défense des consommateurs américains créée par Ralph Nader. S'implique dans la défense de la gestion publique aux Etats-Unis : Nouvelle Orleans, Atlanta etc...

PSIRU, structure d'étude et militante de la Fédération européenne des syndicats de services publics ; fait partie d'un département de l'Université de Greenwich. Fait du conseil, de la formation et une action de lobbying ; est intervenue en Argentine, en Afrique du Sud, en France.

#### Encadré 5. Les ingénieristes et opérateurs qui, en 2002, font de l'outsourcing pour l'industrie américaine.

US Filters  
 United Water Services (Ondeo)  
 Earth Tech Total Water Management (Earth Tech, Tyco)  
 American Water Services (RWE)  
 Severn Trent Environmental Services (Severn Trent)  
 Thames Water North America (Thames, RWE)  
 US Water LLC (United Utilities)  
 OpTech (Southwest Water)  
 Eco Resources (Southwest Water)

Source : *American Water Works Journal*, May, 2002

#### Encadré 6. Chiffres d'affaires des ventes d'eau en 2005.

Eau en bouteille				Eau du robinet		
Nestlé	Danone	Coca Cola	Pepsi Cola	Industrie britannique	Veolia	Suez Env. t.
7,0 G\$	4,2 G\$	1,2 G\$	2,0 G\$	3,4 G£/ 5 G€	5,2G€	3,0 G€
(69,0)	(16,9)	(24,1)	(35,1)	(6,9 G£)	(28,6)	(11,5)

Données élaborées par l'auteur.

La première ligne correspond aux chiffres d'affaires dans l'activité de distribution d'eau. Les chiffres de la deuxième ligne entre parenthèse sont ceux du chiffre d'affaires groupe (ou industrie pour le cas britannique)

Pour l'eau en bouteille : activité en 2005 d'après Spar et Bebenek op. cité p. 108-109

Pour l'industrie britannique : Ofwat, Final determinations, periodic review 2004, Birmingham, 2004, Chapter 14, The industry base review. Veolia, rapport annuel 2006, p. 28. Suez, rapport annuel, 2006, p. 60.

Ces chiffres s'entendent uniquement pour les ventes d'eau potable et ne comprennent pas les activités assainissement. Pour les deux firmes françaises nous avons retiré l'activité d'ingénierie et les travaux.